



CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE
Istituto per le Tecnologie della Costruzione
SEDE DI BARI

Considerazioni in merito alla Bozza del «Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG. Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani Urbanistici Generali (PUG)» (Bozza per la conferenza programmatica regionale del 9 novembre 2006).

di Vincenzo Zito

Bari, 06/12/2006

Considerazioni in merito alla Bozza del «Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG. Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei Piani Urbanistici Generali (PUG)» (Bozza per la conferenza programmatica regionale del 9 novembre 2006).

di Vincenzo Zito

Nel contributo che segue si cercherà di svolgere sinteticamente alcune considerazioni in ordine a particolari aspetti della bozza di DRAG che più da vicino interessano l'attività di ricerca dello scrivente. In particolare saranno brevemente trattati tre punti legati dal filo conduttore della regolamentazione urbanistico-edilizia rapportata all'annoso problema della "qualità" del territorio.

1. Questioni terminologiche.

Nel testo del documento il termine "disciplina", nelle sue diverse declinazioni, ricorre ben 36 volte. Mutuato dal linguaggio giuridico, esso è ormai di uso corrente ogni qualvolta si parla degli aspetti normativi in materia di urbanistica. Più raramente è usato il termine "regolazione" o "regolamentazione".

Il termine "disciplina" non sembra essere il più appropriato in questo contesto. Esso rende l'idea di un qualcosa di esterno al fenomeno che si vuole indagare, per costringerlo a determinati comportamenti senza -peraltro- entrare nel "gioco" del fenomeno medesimo. Questa osservazione non è mia. Per quanto mi risulta essa è stata espressa per la prima volta da Aldo Cuzzler nel suo lavoro *Questioni di urbanistica* del 1974. Condividendone pienamente i contenuti la ripropongo oggi per le seguenti ragioni:

- Le questioni terminologiche, per quanto possano apparire inutili, oziose o di scarsa efficacia, sono invece importantissime. Esse contribuiscono a diffondere un'opinione largamente condivisa su di una determinata questione: "nero" o "negro", pur essendo quasi sinonimi, indicano rispettivamente il colore della pelle ed un insulto razziale;

- E' appena il caso di ricordare come in Italia sia molto diffusa una concezione "sacrale" della proprietà immobiliare (sott'insieme della "roba", come direbbe Verga), concezione che affonda le sue radici nel diritto romano. In questo contesto risulta di tutta evidenza che il termine "disciplina urbanistica", indicando un qualcosa di estraneo all'urbanistica stessa, finisce col diffondere tra la gente la sensazione dell'urbanistica come di un nemico del diritto ad edificare e disporre a piacimento dei propri beni immobili, opinione difatti largamente diffusa;
- L'identificazione dell'urbanistica come "nemico" diventa un ulteriore ostacolo quando poi si cerca la "partecipazione civica" nella formazione del piano o quando si cerca la "cooperazione interistituzionale", punti di forza indicati nella bozza di DRAG. Non occorre dimenticare, infatti, che i pubblici amministratori sono prima di tutto dei cittadini che portano nel pubblico istanze, sensazioni e desideri della gente. Chi non ricorda l'ostracismo attuato, anche in anni non molto lontani, contro l'approvazione di nuovi strumenti urbanistici nel timore, non del tutto infondato, di un blocco dell'attività edilizia? In Puglia il ritardo e la lentezza con cui i "vecchi" PdF sono sostituiti dai PRG (oggi PUG) dipende, forse, anche da questo.

Sarebbe opportuno, quindi, che volendo rinnovare nei contenuti e nei metodi il processo della pianificazione urbanistica, occorra cominciare proprio dagli aspetti terminologici. "Disciplina" può essere sostituita da "regolazione" o da altri vocaboli adeguati, del resto già in uso, che rendano l'idea di un processo che parte dall'interno stesso del fenomeno che si vuole governare: la costruzione, la gestione e la trasformazione della città e del territorio. Non è un caso, penso, che nel Regno Unito, sul sito web del governo, si usa il termine *Building regulation* -in contrasto con le traduzioni italiane verso l'inglese che solitamente riportano *Building code*- e che in Spagna si parla di *Regulación urbanística*, chiaro segno di un modo diverso di approccio al problema.

2. Contenuti del "bilancio urbanistico".

Per la redazione del *Documento Programmatico Preliminare* è prevista, tra l'altro, la redazione di un primo "bilancio urbanistico" contenente lo stato d'attuazione della pianificazione vigente a livello comunale, sia di tipo generale ed esecutivo che di settore.

Il documento, seguendo una diffusa consuetudine, non fornisce specificazioni su cosa si intenda per “bilancio urbanistico” e su come condurre questo “bilancio”. Questa dimenticanza può essere fonte di interpretazioni di carattere rituale e riduttivo. Non sorprenderebbe, infatti, che nella prassi il bilancio urbanistico sia ridotto a mera elencazione dei provvedimenti attuativi adottati e, nella migliore delle ipotesi, ad un calcolo puramente quantitativo delle aree impegnate e delle cubature realizzate in attuazione del piano vigente.

Penso a tal proposito che il “bilancio urbanistico” debba essere l’occasione per un riesame critico dell’intero processo di pianificazione così come in quel determinato comune si è svolto sino a quel momento. Per raggiungere questo obiettivo il “bilancio” dovrebbe estendersi non solo agli aspetti quantitativi ma, più propriamente, anche agli aspetti qualitativi della pianificazione. Andrebbero in tal modo riesaminati gli obiettivi a suo tempo fissati e se questi siano stati raggiunti ed in che modo. Soprattutto andrebbero riassunte le diverse difficoltà incontrate nell’attuazione dello strumento urbanistico e le modalità con cui tali difficoltà sono state di volta in volta affrontate e risolte. Infine andrebbe valutata la qualità formale e ambientale degli interventi realizzati, da porre a confronto con gli strumenti li hanno prodotti: il regolamento edilizio e le norme tecniche d’attuazione.

Per far sì che l’approccio al bilancio urbanistico sia più pregnante, meno rituale e formale, è necessario che il DRAG contenga espliciti indirizzi in tal senso, indirizzi che nella versione all’esame sono totalmente assenti.

3. La “Terra di nessuno”.

La fascia di passaggio dalla scala urbana alla scala edilizia potrebbe agevolmente definirsi come quella “terra di nessuno” nella quale non esiste alcun “controllo” dell’attività svolta, dove per “controllo” non si intende la mera rispondenza burocratica alla “disciplina” vigente, bensì la verifica della qualità dell’intervento e la coerenza con l’ambiente in cui dovrà essere realizzato.

Com’è noto gli strumenti deputati al governo di questa fase sono le Norme tecniche d’attuazione ed il Regolamento edilizio. Si tratta di strumenti urbanistici “scritti”, specificatamente peculiari di un determinato “luogo”, che dovrebbero indirizzare l’attività

degli attori che si interessano dell'attuazione del piano nella delicata fase di passaggio dalla città a due dimensioni, rappresentata del piano, alla città a tre dimensioni, cioè la città costruita. Sembra ovvio evidenziare come un'attuazione "deviata" dello strumento urbanistico non può che concorrere ad inficiarne la validità e gli esiti, minando alle radici le finalità e la ragione stessa del processo pianificatorio. Per questo motivo gli aspetti attuativi dovrebbero essere degni della massima attenzione da parte dei pianificatori.

Nella prassi corrente, purtroppo, esiste un diffuso disinteresse verso questi "strumenti". Non a caso una larga parte degli urbanisti non annovera il Regolamento edilizio tra gli strumenti urbanistici. A conferma di questa affermazione è sufficiente ricordare la diffusa prassi, in ambito professionale, di demandare la redazione di questi strumenti a collaboratori marginali i quali, per tale impegno, non esitano ad "adattare", spesso in maniera rozza e superficiale, strumenti prelevati da altri contesti o da apposite pubblicazioni specializzate o dai "regolamenti tipo" redatti da alcune regioni. Il carattere non "autoctono" di certi strumenti è facilmente rilevabile quando si rinvencono prescrizioni di carattere generale -che sarebbero dovute essere state adeguatamente esplicitate per quel determinato piano- oppure quando si incontrano termini tecnici non ricorrenti nell'area geografica di interesse del piano. Tuttavia, nella migliore delle ipotesi, questi strumenti sono caratterizzati dalla loro assoluta generalità e genericità. In altri termini, questi strumenti solitamente non costituiscono una "guida" alla progettazione, non esprimono un' "idea di città" alla quale lo strumento urbanistico che accompagnano tende. Conseguentemente, pur nel rispetto formale della normativa tecnico-regolamentare, è quasi sempre possibile realizzare tutto ed il suo contrario. Questo fenomeno si è accentuato negli ultimi anni a seguito della soppressione pressoché generalizzata della Commissione edilizia, organismo che, nel bene e nel male, aveva contribuito a svolgere un ruolo supplente in ordine alle carenze normativo-regolamentari mitigandone, in alcuni rari casi, le potenzialità negative. Con la soppressione di questo organo consultivo i funzionari comunali, privi di ogni discrezionalità, non possono non autorizzare interventi che nella forma rispettano lo strumento urbanistico, e le norme scritte che lo accompagnano, ma che lo negano nella sostanza ¹.

¹ Questi "fenomeni" sono ampiamente documentati in una mia ricerca che, a breve, conto di rendere pubblica su Internet.

A tal proposito bisogna tener conto che nella prassi corrente, per una tradizione tutta italiana, se un determinato comportamento non è sancito per iscritto esso è ritenuto del tutto facoltativo e, pertanto, sistematicamente ignorato. Ne consegue che anche norme elementari di buona tecnica urbanistica o edilizia, poiché non sono imposte nei regolamenti, risultano quotidianamente ignorate. Con queste premesse è difficile credere che i progettisti di interventi privati, siano essi strumenti urbanistici attuativi o semplici interventi edilizi, possano impegnarsi culturalmente e professionalmente su questioni che travalicano il mero interesse economico dei propri committenti. Poiché, poi, tali progettisti operano anche nel pubblico, travasano in esso gli stessi comportamenti soliti del settore privato. Di qui la necessità che lo strumento urbanistico, attraverso le sue norme scritte, determini i “binari” qualitativi entro i quali debba svolgersi la sua attuazione.

Per quanto riguarda la regione Puglia bisogna prendere atto, in positivo, che con la legge urbanistica n.56/1980 ha completato un processo avviato nel lontano 1942 con l’art. 33 della legge urbanistica n.1150 -oggi abrogato- e mai portato fino alle sue estreme e logiche conseguenze: far “entrare” il regolamento edilizio nel piano. In negativo bisogna però aggiungere che questo processo è stato soltanto formale in quanto i noti “criteri” del 1989 non assolvono affatto al ruolo che il titolo indica. Conseguentemente la Puglia non si è molto distinta dalle altre regioni, ottenendo il modesto risultato di far coincidere cronologicamente lo strumento urbanistico generale con il regolamento edilizio ma perdendo l’occasione di far integrare i due strumenti in quanto entrambi concorrenti nella gestione del territorio.

Gli indirizzi contenuti nel DRAG non si discostano sostanzialmente da questa impostazione in quanto si limitano ad elencare le NTA ed il Regolamento edilizio tra gli elaborati del PUG omettendo di esplicitare “indirizzi” per i comuni finalizzati ad una reale e consapevole integrazione di questi strumenti nella complessa gestione del territorio. Sarebbe quindi opportuno che gli “indirizzi” del DRAG siano adeguatamente integrati sotto quest’ultimo aspetto, anche al fine di far convergere i comuni verso una “qualità” urbana che non sia soltanto e meramente quantitativa ma che investa anche altre questioni generalmente sottaciute, quali la qualità dei contesti architettonici, il contenimento dei consumi energetici, il verde pubblico quale elemento facente parte del “sistema” urbano

anziché mero elemento di arredo, ecc. Questi aspetti, che solitamente sono trattati separatamente dall'attività pianificatoria propriamente detta, necessitano di uno stretto coordinamento proprio per il fatto che concorrono alla costruzione della città. Ne consegue che lo strumento urbanistico, nelle sue diverse articolazioni, se ne debba far carico.

Annotazioni conclusive.

I tre punti sopra brevemente delineati, che meriterebbero ben altro spazio, hanno come comune denominatore la qualità del progetto del territorio. Quando si parla di “qualità” questa viene quasi naturalmente associata al “progetto”, sul quale -credo- si faccia eccessivo affidamento in quanto non esistono strumenti di “controllo” della sua bontà ed efficacia. Da numerosi, troppi anni, l'attenzione è concentrata sugli strumenti che supportano la pianificazione: sistemi informativi, GIS, contratti di quartiere, piani “urban”, Progetti urbani, PIRP e via scorrendo. Sui “contenuti” della pianificazione sembra che lo stato delle conoscenze sia fermo ai manuali editi sino agli anni '60 del secolo passato, fortemente condizionati dall'architettura razionalista ed organica. Non a caso la tipologia edilizia che predomina ancora oggi nei quartieri di espansione è la casa in linea multipiano, variamente coniugata, associata all'edilizia a torre. La stessa tipologia in linea è solitamente riproposta anche nel rinnovo urbano di ambiti estesi. Il risultato di questa “colonizzazione” culturale è stata la progressiva perdita di identità dei nostri territori: le città sono ormai tutte uguali tra di loro, distinguendosi solo per i rispettivi centri storici, che vengono studiati ed analizzati spesso con cura. Peccato che da tali studi nessuno riesca a trarre insegnamento per proporre un'urbanistica, ed un'architettura, legata alle specifiche peculiarità del territorio pugliese.

Con questi presupposti è da ritenere che, con l'emersione del problema della sostenibilità in tema di consumi energetici, occorra prepararsi ad una nuova colonizzazione culturale, anch'essa di matrice nord-europea: la costruzione solare passiva progettata per ambiti climatici diversi dal nostro. Il progettato convegno sull'edilizia sostenibile, in programma a Bari nel prossimo 2007, potrebbe essere l'occasione per rilanciare il tema della qualità del territorio, qualità a “tutto tondo” che debba anche essere ancorata alle specifiche peculiarità

del territorio pugliese, coinvolgendo nel progetto le strutture di ricerca operanti nella regione.

A conclusione di queste brevi note è appena il caso di ricordare come, da una ricerca condotta nel 1988 dall'università di Glasgow con l'obiettivo di misurare parametricamente la qualità urbana, su sedici fattori considerati inficianti al settimo posto si colloca la «bassa qualità del contesto architettonico»². Sotto il profilo operativo, invece, si ricorda che sul sito del Primo Ministro del Regno Unito è da numerosi anni attivo, recentemente rinnovato in una nuova veste, un portale ricco di documenti contenenti indirizzi rivolti ai comuni per la pianificazione e la gestione del territorio³.

Bari, 06/12/2006

² Cfr. Cipollini C., «Riqualificazione delle periferie urbane: gestione, sperimentazione e sistematicità», in Clementi A., Perego F., *Eupolis. La riqualificazione delle città in Europa*, Bari 1990.

³ Raggiungibile all'indirizzo <http://www.planningportal.gov.uk/>.